



EUROPEAN SEA PORTS ORGANISATION ASBL / VZW
ORGANISATION DES PORTS MARITIMES EUROPEENS ASBL / VZW

Réponse de l'Organisation Européenne des Ports Maritimes (ESPO)

sur la proposition de règlement établissant un cadre sur l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports

26 septembre 2013

Depuis 1993, ESPO représente les autorités portuaires, les associations portuaires et les administrations portuaires des ports de l'UE. La mission de l'organisation est d'influencer les politiques publiques dans l'UE pour faire en sorte que le secteur portuaire européen soit sûr, efficace et respectueux de l'environnement et qu'il fonctionne comme un élément clé dans l'industrie du transport, où les conditions de marché libre et non-faussé prévalent autant que possible.

Résumé

Le 23 mai, la Commission européenne a publié la communication *Ports: un moteur de croissance* et une proposition de règlement portant sur la création d'un cadre sur l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports.

Depuis l'adoption de la proposition de la Commission, les membres ESPO, qui sont organisés au niveau national, ont évalué l'impact concret de la proposition de règlement. De ce processus, il ressort qu'il ya des réactions très divergentes entre des groupes de pays allant de la très négative à la quelque peu positive. Ce résultat reflète largement la diversité des ports européens.

ESPO estime que l'Union européenne peut être une force positive dans le renforcement de la gestion des ports et de la politique de développement portuaire, en assurant des conditions équitables et une sécurité juridique d'une part, et en favorisant la croissance et le développement des ports d'autre part. Des autorités portuaires performantes contribueront indéniablement à l'ambition de l'Europe qui consiste à mettre en place un système de transport compétitif et efficace en termes de ressources.

A cet égard, ESPO se réjouit que la Commission reconnaisse le rôle important que jouent les ports dans l'économie européenne. ESPO estime toutefois que la proposition de Règlement dans sa forme actuelle ne conduira pas aux résultats espérés. Au contraire, ESPO craint que la proposition de la Commission dans sa forme actuelle ne nuise aux ports européens performants. Pourquoi?

- La diversité du secteur portuaire européen rend impossible l'encadrement de tous les ports et leurs organismes de gestion à l'intérieur d'un cadre juridique rigoureux, sans abandonner leur spécificité et le rôle particulier que jouent les ports dans leur économie nationale / régionale.



EUROPEAN SEA PORTS ORGANISATION ASBL / VZW
ORGANISATION DES PORTS MARITIMES EUROPEENS ASBL / VZW

- En restreignant la liberté commerciale des autorités portuaires de l'UE et en s'immiscant dans les compétences de gouvernance liées au port, la proposition de Règlement pourrait entraver la transition nécessaire des autorités portuaires européennes vers des développeurs de ports dynamiques et aggraver la situation des ports qui sont déjà très performants.

Néanmoins, ESPO reste ouvert à poursuivre le dialogue avec la Commission, le Parlement européen et les États membres en vue de parvenir à un accord sur une politique qui garantit le respect des règles du Traité, tout en permettant aux ports européens de se développer davantage en tant que moteurs de croissance et développement de leur région et de l'économie européenne dans son ensemble.

Comprendre les ports européens et les autorités portuaires

Pour permettre une meilleure compréhension de la position d'ESPO sur la proposition de Règlement, il est important de comprendre les ports européens et les autorités portuaires et de voir quels sont les défis auxquels ils sont confrontés aujourd'hui.

Les ports sont en effet des moteurs de croissance

Les ports maritimes européens sont extrêmement importants pour l'économie européenne.

- **Croissance et emploi:** les ports européens emploient directement environ 1,5 millions de personnes¹. Plus important encore, une récente étude de l'OCDE² montre que, dans les régions européennes, chaque million supplémentaire de tonnes de fret crée 300 nouveaux emplois dans la région du port.
- **Les ports maritimes sont des groupes d'activités industrielles et économiques et sont de plus en plus des groupes où des solutions durables se développent** (par exemple : la production d'énergie renouvelable et de stockage, la gestion du trafic via l'IT). Les ports maritimes vont au-delà de leur simple rôle en tant que points de transbordement reliant le transport par voie maritime avec le transport terrestre.
- **Les ports maritimes sont des portes sur le monde:** 74% des marchandises importées et exportées transitent par les ports maritimes. À cet égard, les ports sont essentiels pour la compétitivité de nombreuses industries européennes et leur accès sur le reste du monde. De plus, ils permettent aux citoyens européens d'acheter des produits provenant du monde entier.
- **Les ports maritimes sont des nœuds essentiels dans le réseau RTE-T et les facilitateurs du transport durable:** dans le cadre des nouveaux corridors multimodaux, les ports maritimes

¹ <http://pprism.espo.be/>

² Merk, O., Notteboom, T. (2013), « The Competitiveness of Global Port-Cities: the Case of Rotterdam, Amsterdam – the Netherlands », OECD Regional Development Working Papers, 2013/08, OECD



joueront un rôle important en reliant le transport par voie maritime avec son hinterland grâce à des modes de transport durables comme le rail et les voies navigables. En outre, plus d'un tiers des marchandises transportées entre les États membres de l'UE transite par nos ports. Sans oublier qu'en 2011, plus de 200 millions de passagers ont bénéficié de l'infrastructure des ports pour des trajets de courte ou longue durée à travers l'Europe³.

- **Les navires de croisière font de plus en plus escale dans les ports maritimes européens.** L'effet sur **l'industrie du tourisme** et l'économie parle d'elle-même. L'industrie européenne de croisières a généré 615.500 emplois et 36,7 milliards € de marchandises et de services en Europe en 2011⁴.
- **Les ports maritimes contribuent à la cohésion territoriale:** les régions côtières sont souvent des régions économiquement fragiles. Dans certains cas, la présence d'un port maritime ouvre des opportunités pour la région et est un catalyseur pour le développement de la région.

Les ports européens sont très différents

Alors que le dicton "quand vous avez vu un port, vous avez vu un port" est peut-être un peu exagéré, personne ne peut nier que les ports européens sont très hétérogènes. La portée du projet de règlement européen couvrira plus de 330 ports maritimes (tous les ports maritimes du RTE-T) qui néanmoins diffèrent considérablement dans de nombreux aspects:

- **En taille:** le règlement s'appliquerait de la même façon aux petits ports (ex. en Finlande ou en Suède) qui accueillent seulement quelques bateaux par semaine qu'aux grands ports comme le port de Rotterdam où près de 650 bateaux rentrent par semaine.
- **En terme de structures de gouvernance et d'organisation:** les ports maritimes peuvent être des entités publiques ou privées, exploitées entièrement sur base commerciale ou sans considérations commerciales immédiates, financièrement et économiquement autonome ou dépendantes du financement public, du type *landlord* (sous-traitance des services portuaires et de la gestion du terrain portuaire) ou verticalement intégrées (offrant tous les services portuaires en interne). Ce qui est le plus frappant, c'est que la plupart des ports fonctionnent sur base de politiques entre ces deux extrêmes.
- **Sur les marchés:** les ports gèrent différents types de commerce (conteneurs, vrac, pétrole, voitures et cargaisons spéciales, passagers, industrie de croisières, etc ..) ; chaque segment ayant ses propres spécificités et stimulant à son tour divers autres marchés (terminaux, entreprises de logistique, des usines de production et la valeur ajoutée des industries, etc). Par ailleurs, il est extrêmement difficile de comparer les ports de transbordement qui font partie d'un réseau en étoile avec les ports passerelle desservant l'arrière-pays proche ou plus lointain, ou avec des ports régionaux et locaux liés aux énergies marines renouvelables, tels que les parcs éoliens offshore et les nouveaux modèles de short sea

³ Eurostat

⁴ European Cruise Council



shipping. Parfois, les ports sont de vastes sites industriels en plus de leur fonction de transbordement.

- **Dans la situation géographique:** les ports peuvent être situés sur des côtes protégées ou construites manuellement ou dans des criques naturelles, dans des estuaires, rivières ou canaux influencés par les marées. L'emplacement géographique a une influence directe en termes de besoins en infrastructures ainsi qu'en termes de considérations environnementales et de sécurité (par exemple le dragage, les brise-lames, les écluses, le pilotage, etc). En outre, les ports peuvent faire partie de grandes villes ou au contraire être situés dans des zones plus éloignées.
- **De la position concurrentielle et la puissance de marché:** les ports maritimes opèrent sur des marchés concurrentiels. Il existe une concurrence entre les ports d'une même région ou d'une même façade maritime ou entre des ports avec un hinterland qui se chevauchent. La concurrence existe souvent dans les ports (par exemple, entre les terminaux d'un même port). Les ports maritimes sont également confrontés à la concurrence des autres moyens de transport. En outre, en raison de la concentration dans l'industrie du transport maritime, le pouvoir d'achat des clients du port est sans aucun doute fort et croissant.
- **Dans le financement des investissements et des opérations des ports:** différents degrés d'implication du secteur public et privé existent dans le financement des ports maritimes.
- **Dans les tâches:** les tâches portuaires (comme l'approvisionnement en eau, le contrôle de la sécurité, la protection des hautes eaux, la sécurité et l'entretien des infrastructures civiles et des constructions, etc) proviennent souvent d'un certain patrimoine historique et administratif, qui diffère considérablement d'un État Membre à un autre et même parfois entre les ports au sein d'un même État membre:

Toutes ces différences font qu'il est très difficile d'élaborer un ensemble de règles qui vont plus loin que les principes directeurs.

Les entités gestionnaires de tous les ports, ou au moins la plupart, veulent devenir des développeurs de port dynamiques

La gestion des ports maritimes européens est dans la plupart des cas dévolues à l'autorité portuaire ; une entité qui, indépendamment du type de propriété et d'autres caractéristiques institutionnelles, supporte les responsabilités à la fois publiques et économiques. Ce caractère hybride rend les autorités portuaires idéalement placées pour répondre aux différents défis que les forces du marché et de la société imposent aux ports maritimes.

Les ports se rendent compte que, pour remplir cette mission, ils doivent faire plus - et être autorisés à faire plus - que simplement l'administration des terrains portuaires et la régularisation de la sécurité nautique. Bien qu'essentielles, ces fonctions de base doivent être développées pro-activement dans un large éventail de tâches qui apportent une valeur ajoutée à l'ensemble de la



EUROPEAN SEA PORTS ORGANISATION ASBL / VZW
ORGANISATION DES PORTS MARITIMES EUROPEENS ASBL / VZW

communauté portuaire, à la chaîne logistique, aux entreprises en général et au contexte sociétal et environnemental dans lequel les ports fonctionnent.

Malgré leur diversité, les autorités portuaires européennes sont, ou sont en voie de devenir, des développeurs de port dynamiques et commerciaux. Les politiques développées à tous niveaux devraient les aider à jouer ce rôle.

Voir aussi le manifeste de l'ESPO, qui peut être téléchargé à partir du site ESPO: www.espo.be

Tous les ports européens sont à la recherche de conditions équitables

Les ports maritimes européens et les autorités portuaires s'efforcent de respecter les règles du Traité qui s'appliquent à eux.

À cet égard, l'Organisation des ports maritimes européens a toujours exigé des **instructions claires** pour ce qui est de l'application des règles pertinentes du Traité, que ce soit sur le financement public des investissements portuaires ou sur la mise à disposition de services portuaires. Les instructions devraient faciliter la mise en œuvre des règles du traité et devraient être accompagnées d'une action rigoureuse de la Commission en cas de violation manifeste des règles du traité en vue d'obtenir un niveau d'égalité entre les ports.

ESPO a toujours cru que des directives claires sur l'interprétation des règles du traité seraient l'instrument le plus approprié pour garantir l'application du Traité. Toutefois, les membres de l'ESPO pourraient, en principe, être en mesure de soutenir un cadre législatif qui:

- Rend la libre prestation de services applicable au secteur portuaire, tout en tenant compte de son caractère et de ses caractéristiques spécifiques;
- Assure la transparence financière quand les ports reçoivent des fonds publics pour leurs infrastructures et / ou opérations.

Mais il faut souligner que ces défis ne sont pas les seuls obstacles pour atteindre des conditions équitables entre les ports. **Un certain nombre d'autres questions mettent en péril la compétitivité des ports européens:**

- **Le transport maritime est le seul mode de transport pour lequel il n'existe pas de marché interne.** Les navires transportant des marchandises de l'UE d'un port européen à un autre sont, anno 2013, encore considérés comme provenant de l'extérieur de l'Union européenne. Les programmes de facilitation douanière existants sont insuffisants et ne touchent que 10 à 15% du trafic maritime. Le marché intérieur pour le transport maritime



EUROPEAN SEA PORTS ORGANISATION ASBL / VZW
ORGANISATION DES PORTS MARITIMES EUROPEENS ASBL / VZW

n'existe pas encore, ce qui le met clairement dans une situation de désavantage concurrentiel avec les autres modes de transport;

- **Les utilisateurs du port et les clients se heurtent encore, dans les ports, à des procédures administratives et des contrôles lourds et non-efficaces** (contrôles douaniers, phito-sanitaires, etc). Les ports européens avec des procédures et des contrôles douaniers plus lourds sont en concurrence avec d'autres ports européens dont les autorités douanières sont plus efficaces et orientées affaires.
- La législation **environnementale**, et en particulier les dispositions de l'annexe VI de la convention MARPOL qui imposent des normes de faible teneur en soufre à partir de 2015, conduisent à de nouveaux défis et pourraient même radicalement modifier les schémas existants et les modes de transport.
- La concurrence quotidienne entre certains ports européens et **les ports voisins non-européens** fonctionnant dans un cadre législatif complètement différent, est un défi fondamental. Dans de nombreux domaines (financement public, normes environnementales, conditions de travail, procédures douanières), les ports voisins de l'Union bénéficient en effet d'un régime plus favorable.

Les ports européens ont besoin d'un environnement économique et politique qui leur donne les outils nécessaires pour relever les défis de demain.

- La croissance des volumes dans les ports: d'ici 2030, le trafic devrait augmenter de 50% d'après l'analyse d'impact faite par la Commission et accompagnant la proposition;
- L'augmentation continue de la taille des navires et le coût de l'adaptation de l'infrastructure portuaire et de l'hinterland qui en découle ;
- Une croissante pression sociale (logement, les besoins de développement de la ville) et environnementale;
- Continuité de la mondialisation;
- La transition vers des carburants alternatifs.

Les ports devraient être habilités à relever ces défis. Les ports européens sont disposés à respecter les principes du traité, mais ne croient pas qu'un carcan réglementaire qui ne tient pas entièrement compte de la spécificité de chaque port, fournira les moyens nécessaires.



EUROPEAN SEA PORTS ORGANISATION ASBL / VZW
ORGANISATION DES PORTS MARITIMES EUROPEENS ASBL / VZW

La position de l'ESPO sur la proposition de Règlement

En principe, la réglementation portuaire proposée répond à certaines conditions importantes pour garantir des conditions équitables:

- En s'attaquant à la transparence du financement dans les ports,
- En reconnaissant la liberté de fournir des services portuaires,
- En reconnaissant que la fixation des redevances et des exigences minimales pour les services portuaires sont des outils importants dans la gestion d'un port.

Mais la proposition de la Commission déçoit également, car elle sous-estime en partie ces principes:

- En intervenant dans la liberté commerciale des ports et des autorités portuaires à moduler les tarifs en fonction de la stratégie économique de gestion d'un port;
- En prescrivant comment les ports et les autorités portuaires doivent gérer leurs clients;
- En imposant des charges administratives supplémentaires aux ports qui ne sont pas en concurrence sur la scène européenne;
- En créant une autorité de contrôle indépendante.

En outre, ESPO a toujours été d'avis qu'il serait préférable que la Commission européenne se concentre sur l'application des règles générales du Traité dans le secteur portuaire en l'accompagnant d'une orientation non législative.

Dans ce contexte, ESPO et ses membres ne peuvent accepter la proposition de règlement tel qu'elle est.

A la lumière de ces considérations, ESPO énumère ci-dessous les principales inquiétudes des membres ; préoccupations, qui, si elles ne sont pas abordées correctement pendant le processus législatif, rendraient impossible l'acceptation de cette législation.

Les principales inquiétudes de l'ESPO:

(suivant l'ordre des articles du règlement)

- 1. Champ d'application – le dragage n'est pas un service portuaire au sens du présent Règlement**



EUROPEAN SEA PORTS ORGANISATION ASBL / VZW
ORGANISATION DES PORTS MARITIMES EUROPEENS ASBL / VZW

Le dragage fait partie de l'entretien de l'infrastructure portuaire. Il est de la responsabilité de l'organisme gestionnaire du port et/ou des autorités compétentes de maintenir le port accessible. Le dragage n'est donc pas un service portuaire que les autorités portuaires offrent aux clients. Les utilisateurs du port ne paient pas de frais en tant que tels pour le dragage ; en effet, les utilisateurs payent indirectement via les redevances d'infrastructures portuaires. Par ailleurs, le dragage est considéré comme une tâche publique dans de nombreux cas, puisque dans certains cas il sert à d'autres fins que pour ceux du transport. Les opérations de dragage sont donc souvent effectuées conformément aux règles relatives aux marchés publics, avec lesquelles les autorités portuaires doivent se conformer.

2. Libre prestation de services et règles et procédures proportionnées d'accès au marché

Il doit être clair que les ports et les autorités portuaires sont également soumis au Traité et que la liberté de fournir des services devrait s'appliquer à eux aussi. Toutefois, dans l'intérêt d'avoir les opérations les plus efficaces possible au sein d'un port, les autorités portuaires doivent avoir la possibilité de limiter le nombre de fournisseurs de services. Un port avec un espace opérationnel limité ou une capacité limitée, ne devrait pas être obligé d'ouvrir son marché à un nombre illimité de fournisseurs de services. De même, un port peut être obligé de limiter le nombre de fournisseurs de services pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de protection de l'environnement. Une telle limitation ne doit pas être automatiquement liée à une obligation de service public. Mais ESPO est d'avis que toute limitation empêchant la concurrence devrait être alors accompagnée d'une procédure de sélection ouverte et de garanties en matière de redevances portuaires pour prévenir les abus potentiels.

Les règles relatives à la procédure de sélection en cas de limitation du nombre de fournisseurs ne devraient pas entraîner une bureaucratie administrative supplémentaire et inutile. L'obligation de recourir à une procédure de sélection ouverte à toutes les parties intéressées, non discriminatoire et transparente est suffisante pour assurer un marché ouvert.

Les règles de l'UE ne devraient pas interférer avec la liberté des États membres ou des autorités publiques de décider de la manière dont ils s'acquittent de leurs missions de service public, que ce soit en interne ou par une personne morale contrôlée ou par l'intermédiaire d'un partenaire privé choisi selon les règles relatives aux marchés publics. Les ports et les autorités portuaires doivent être autorisés à tout moment d'organiser et/ou d'exploiter un ou différents services portuaires. Quand une limitation légalement établie restreint la concurrence, des garanties supplémentaires devraient être mises en place pour éviter tout abus ou conflit d'intérêts.

3. Les redevances d'infrastructure portuaire



EUROPEAN SEA PORTS ORGANISATION ASBL / VZW
ORGANISATION DES PORTS MARITIMES EUROPEENS ASBL / VZW

Les entités gestionnaires des ports sont impliquées dans des activités économiques dans des marchés concurrentiels. Afin de leur assurer une autonomie suffisante pour poursuivre leur stratégie économique, les possibilités de moduler les redevances d'infrastructures portuaires ne devraient pas être limitées. En outre, la possibilité de négocier individuellement avec les usagers du port devrait être autorisée afin d'attirer de nouveaux trafics ou de conserver ceux qui existent déjà en période de ralentissement (par exemple : les navires Mega, les nouveaux marchés tels que les bio-masse, etc.).

Une liberté de négocier et de différencier les redevances d'infrastructures portuaires ne doit cependant pas être considérée comme une carte blanche pour l'application de taxes antidumping ou d'une licence pour l'abus de position dominante d'un port. Les règles relatives aux aides d'Etats et de la concurrence doivent être pleinement appliquées.

4. Relations avec les clients du port

Le principe selon lequel un dialogue est établi avec les représentants des usagers portuaires sur la tarification de l'infrastructure portuaire et des services portuaires est solide. C'est déjà le cas dans la pratique puisque les autorités portuaires ont des contacts réguliers avec leurs clients et cela est considéré comme une pratique commerciale normale. Imposer des règles européennes n'est pas nécessaire et pourrait même conduire à une duplication des forums et processus. Les entités gestionnaires du port devraient pouvoir décider elles-mêmes s'il est nécessaire d'organiser un tel dialogue en fonction des circonstances particulières (par exemple : l'échelle d'un port) et des besoins (par exemple : la stratégie, les plans de développement commercial), tout en respectant ce principe de base.

Dans le cadre de la tarification des infrastructures portuaires, des éléments tels que l'évolution du marché, les investissements et les plans de déploiement, la position concurrentielle du port et d'autres nombreux facteurs pertinents ont une influence considérable. Fournir des informations aux utilisateurs sur les coûts et les recettes totales n'est donc pas pertinent et peut conduire à des conflits inutiles et même mettre en péril la stratégie commerciale du port.

L'environnement des ports est du type « business-to-business ». Le pouvoir d'achat des clients des ports est dans la plupart des cas établis pour que les frais prélevés soient soumis à des pressions à la baisse. Certes, en raison de la concentration dans l'industrie du transport maritime, les ports doivent faire face à des clients de plus en plus puissants qui n'ont pas besoin de protection supplémentaire de l'UE (un bon exemple est l'alliance opérationnelle P3 sur le commerce Orient – Ouest récemment annoncée, impliquant trois des grandes lignes maritimes).

5. Il est inutile de prévoir une autorité de contrôle indépendante pour assurer l'application de la réglementation



EUROPEAN SEA PORTS ORGANISATION ASBL / VZW
ORGANISATION DES PORTS MARITIMES EUROPEENS ASBL / VZW

L'obligation de désigner ou d'établir cette autorité de contrôle indépendante n'est pas nécessaire. En réponse aux plaintes pour abus de position dominante ou pour pratique tarifaire abusive, les autorités nationales de la concurrence ou d'autres autorités compétentes existantes peuvent, déjà à l'heure actuelle, demander des informations auprès des parties concernées et lancer une enquête. De plus, plusieurs États membres ont une procédure d'arbitrage en vue de régler les différends. Comme il existe déjà des procédures en place, cette disposition est donc superflue. Une institutionnalisation et une bureaucratie supplémentaire doivent être évitées à une époque où les ressources sont sous pression dans tous les États membres.
